

POLITICA FISCAL Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA

POR MIGUEL URRUTIA MONTOYA Y CLARA ELSA DE SANDOVAL

NOTA: Descamos agradecer los comentarios que a algunos planteamientos de este estudio hicieron los doctores Richard A. Musgrave y Albert Berry.

INTRODUCCION

En cualquier análisis de la distribución de ingresos en un país, parece importante determinar si la política fiscal del Estado contribuye o no a distribuir más equitativamente el ingreso nacional. En este trabajo se intenta estudiar el impacto del gasto público en la distribución de ingresos en Colombia.

En un estudio de esta naturaleza se presentan graves dificultades de carácter conceptual. Es posible sostener que el Estado está constituido para mantener una estructura de poder dada, y que por lo tanto los impuestos y el gasto público no pueden variar la distribución del ingreso neto de las familias sino que al contrario, la distribución existente en una sociedad es función del gasto público. En el caso colombiano, se podría decir que la inequitativa distribución actual del ingreso se debe precisamente a la existencia de un orden social que se mantiene a través del gasto del Estado, en justicia, ejército, educación, policía y salud. En ese caso la política fiscal no modifica una distribución de ingresos sino que la determina.

No obstante, si se supone que las operaciones del gobierno no afectan significativamente la distribución del ingreso antes de impuestos, la cual está determinada por los precios relativos establecidos en el mercado, de los factores de producción, es posible calcular el efecto de la política fiscal sobre la distribución de ingresos. Aunque si se utiliza un análisis de equilibrio general la sustitución de demanda privada por demanda de gobierno puede implicar cambios en la estructura de la producción, y por lo tanto en los precios relativos de los factores de producción, el efecto de este cambio se puede ignorar. Si el presupuesto no es una gran proporción del ingreso nacional, el cambio en demanda introducido por este afectará los ingresos de algunos individuos,

pero probablemente no alcanzará a afectar la distribución de ingresos, pues solo cambiará los precios relativos de manera marginal.

Si se acepta esta segunda hipótesis, entonces se puede hacer una tentativa de cálculo del impacto de las políticas fiscales sobre la distribución del ingreso. Con este fin, es necesario establecer cómo se modifica la distribución del ingreso bruto personal al aplicar los impuestos, para posteriormente ver cómo el gasto público afecta los ingresos disponibles de las diferentes clases sociales. Una estructura tributaria progresiva, unida a un gasto público orientado a proveer los servicios sociales más básicos, puede disminuir de manera significativa la dispersión en los ingresos.

INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Uno de los trabajos que sirvieron de base para las recomendaciones de la Comisión de Reforma Tributaria fue el de la incidencia de los impuestos sobre la distribución de ingresos, efectuado por Charles McLure (1). Utilizando esos estimativos y la distribución de ingresos personales antes de impuestos estimada para 1964 se calculó la distribución de los ingresos después de impuestos de las personas en la fuerza de trabajo. El resultado aparece en el cuadro número 1.

Como se observa en el cuadro N° 1, la distribución de ingresos antes y después de impuestos es aproximadamente la misma y esto es obvio ya que, si confiamos en los supuestos bastantes realistas empleados en la estimación de la carga tributaria, se nota que aunque no existe una relación definida entre el nivel de ingreso y la tasa efectiva de impuestos, se

(1) Para la metodología ver Informe Musgrave, *Bases para una reforma tributaria en Colombia*, capítulo IV. Los datos utilizados aquí vienen del estudio de McLure publicado en Malcolm Gillis, ed. *Fiscal Reform for Colombia* (Cambridge, International Tax Program and International Legal Studies, Harvard Law School, 1971)

observa que la carga tributaria es más o menos proporcional para el 50% más pobre de la población e insignificamente progresiva de allí en adelante, con excepción de las rentas entre \$ 12.000 y \$ 36.000 en donde es ligeramente regresiva. Probablemente,

afirma el informe Musgrave, el sistema tributario actual en Colombia no contribuye a redistribuir el ingreso; por otra parte operar sobre este mecanismo para lograr un cambio fundamental en la distribución parece bastante difícil.

Cuadro N° 1
Distribución del ingreso personal antes y después de impuestos - 1966

Intervalos de ingreso (1)	% de per- sonas (Deciles)	Ingreso per- sonal antes de todo tipo de impuestos (2)	% ingreso personal antes de impuestos	Tasa efectiva de impuestos (3)	Impuestos to- tales en cada intervalo (miles)	Ingreso per- sonal después de impuestos totales (miles)	% del in- greso per- sonal des- pués de im- puestos
0 - 1.340 ...	10	524.7	0.9	12.6	66.1	458.6	0.92
1.340 - 3.290 ...	10	1.107.6	1.9	12.6	139.6	968.0	1.94
3.290 - ...	20	1.574.0	2.7	10.4	163.7	1.410.3	2.83
- 3.810 ...	20	2.040.4	3.5	10.4	212.2	1.828.2	3.66
3.810 - 6.450 ...	10	2.623.3	4.5	13.4	351.5	2.271.8	4.55
6.450 - 6.980 ...	10	3.206.3	5.5	12.8	410.4	2.795.9	5.61
6.980 - 10.060 ...	10	4.372.2	7.5	12.8	559.6	3.812.6	7.64
10.060 - 12.160 ...	10	5.829.6	10.0	11.8	687.9	5.141.7	10.31
12.160 - 20.520 ...	10	9.035.9	15.5	13.2	1.192.7	7.843.2	15.72
20.520 - 36.670 ...	5	7.578.5	13.0	15.4	1.167.1	6.411.4	12.85
36.670 - 68.675 ...	5	8.141.0	14.0	15.4	1.253.7	6.887.3	13.81
68.675 - 202.201 ...	5	7.977.8	13.7	17.1	1.364.2	6.613.6	13.26
202.201 - 562.129 ...	5	4.019.5	6.9	19.7	791.8	3.227.7	6.47
562.129 - 1.073.205 ...	5	265.3	9.4	19.7	52.3	213.0	0.43
Totales		58.296.1	100.0		8.412.8	49.883.3	100.0

(1) Suponiendo que la distribución de ingresos no cambió de 1964-1966, fue necesario ajustar los ingresos de la distribución calculada para 1964 por el crecimiento en los precios (crecimiento en el índice de precios implícito en el ingreso nacional real según cuentas nacionales) y por el incremento en el ingreso per capita real de la P.E.A.

(2) Como existe una pequeña subestimación en el total de ingresos estimados para 1964, esta distribución se aplicó al total de ingresos personales según cuentas nacionales, haciendo equivalente este concepto al utilizado por McLure en el estudio "The incidence of taxation in Colombia", es decir se incluye remuneración de los asalariados más ingresos de las unidades familiares procedentes de las propiedades y de empresas no constituidas en sociedades de capital más ahorro de las sociedades de capital menos deuda pública.

(3) Tabla N° 14 de "The incidence of taxation in Colombia" por Charles McLure.

Uno de los problemas que dificulta el establecimiento de gravámenes más progresivos, es el que estos tienden a gravar el ahorro y a desestimular la eficiencia empresarial y el trabajo de los individuos más productivos. Un impuesto de renta o patrimonio muy progresivo grava los ingresos que van a ahorrar los empresarios, fenómeno que disminuye la tasa de inversión y el crecimiento de la economía. Los impuestos que gravan al consumo, al contrario, no afectan a los empresarios con una alta propensión a ahorrar, y por lo tanto no son gravámenes muy progresivos. Los impuestos progresivos también llevan a que los individuos o las empresas en las escalas más altas, tengan una alta propensión al consumo conspicuo, pues a esos niveles prefieren aumentar sus costos en lugar de entregarle al Estado una parte sustancial de sus ingresos adicionales. Los individuos en las altas escalas de impuesto de renta también pueden preferir el ocio a trabajo que implica una adición muy pequeña a los ingresos disponibles. Finalmente, un sistema tributario muy progresivo en un país como Colombia puede originar

la fuga de capitales hacia países con regímenes tributarios menos gravosos.

Aunque los factores mencionados pueden establecer un tope máximo a la progresividad de la tributación, en Colombia todavía hay posibilidad de hacer más equitativo el régimen tributario, especialmente extendiendo el impuesto de renta a sectores que hoy lo evaden; aumentando la tributación a la tierra; disminuyendo las rentas exentas y gravando más fuertemente al consumo suntuario. La mayoría de estas reformas no tendría los efectos negativos anotados, pero son difíciles de llevar a cabo dentro de la estructura de poder existente.

Por eso, es posible que a través del gasto público el Estado pueda mejorar más la distribución de ingresos que a través de la tributación.

INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO

No existen criterios definidos que hagan posible asignar los beneficios del gasto público a determinadas personas dentro de la distribución de ingresos.

Es necesario, por lo tanto, describir a fondo las hipótesis que se utilizarán para esa asignación.

La teoría sobre la incidencia fiscal se puede resumir en la siguiente forma (2). Supongamos que existe una economía privada en la cual cada individuo es propietario de un grupo de activos (incluyendo el valor capitalizado de su trabajo) que producen unos ingresos que determinan su posición económica respecto a todos los otros individuos. En esa economía el individuo no tiene cómo satisfacer sus necesidades sociales; es decir, aquellas necesidades que solo se pueden satisfacer por bienes consumidos en cantidades similares por toda la población. La función del sector público es redistribuir recursos del sector privado hacia el suministro de bienes que satisfacen las necesidades de tipo social de la ciudadanía. El cambio resultante en la posición económica del individuo al pagar impuestos y recibir beneficios por servicios públicos es lo que tenemos que evaluar.

Al estudiar la incidencia del gasto público hay que distinguir entre dos tipos de gasto: transferencias y gastos del gobierno en bienes y servicios. La incidencia de las transferencias es fácil de estimar, si estas se tratan como impuestos negativos, pues se sabe exactamente a quien benefician. Los gastos públicos en bienes y servicios deben tener un tratamiento diferente.

Como ya se restaron de los ingresos individuales los impuestos, es necesario sumar al ingreso neto de impuestos los costos en que incurre el Estado en la prestación de servicios. Estos costos deben considerarse como un componente del ingreso real de las personas y se deben sumar a los ingresos monetarios disponibles. En este proceso es necesario determinar: 1) los costos de educación, los gastos en reforma agraria o los gastos; 2) el costo promedio de suministrar esos servicios a cada grupo; 3) la colocación de estos grupos dentro de la distribución de ingresos.

En el caso de algunos gastos en servicios públicos es más o menos fácil determinar los grupos beneficiados. Esto ocurre por ejemplo con los gastos en educación, los gastos en reforma agraria o los gastos en hospitales. Aunque estos gastos pueden beneficiar a toda la población, por ejemplo si la educación hace posible una sociedad más democrática o si el cambio en la tenencia de la tierra hace posible mayores tasas de desarrollo, los costos de los servicios se incurren a favor de grupos de personas determinadas, y por lo tanto los costos de los servicios se deben sumar a los ingresos de esas personas.

La incidencia de gastos en servicios sociales como defensa nacional, justicia y relaciones internacionales es más difícil de determinar. Estos gastos presumiblemente benefician a toda la sociedad, y los beneficios no pueden asignarse a ningún grupo en especial. La asignación de estos gastos se hace de acuerdo con unas hipótesis alternativas sobre la asignación de los beneficios de lo que podríamos llamar bienes públicos.

Una hipótesis pesimista sobre la función social del gasto público sería la de suponer que los gastos del Estado colombiano en servicios generales benefician exclusivamente a los propietarios. Se podría argüir que el gasto en la justicia, el ejército, la policía y las relaciones internacionales tiene como único propósito defender los derechos de los actuales propietarios. (La concepción de ley como un instrumento para proteger la propiedad fue sostenida por Locke). En ese caso, los gastos en este tipo de servicios se deberían distribuir de acuerdo con la distribución de la propiedad. Como no tenemos esa distribución para Colombia, se podría distribuir de acuerdo con la distribución de ingreso, la cual refleja la distribución de la propiedad, particularmente si incluimos en esta el concepto de capital humano. Para evitar distribuirle los beneficios de estos servicios públicos a quienes sólo tienen ingresos de trabajo puro, se prefiere, en esta hipótesis, asignarle estos beneficios exclusivamente al 10% más rico de la distribución del ingreso, grupo que probablemente tiene la mayoría de la propiedad.

Para las estimaciones de la incidencia del gasto público se consideró que los siguientes servicios son de tipo general y por lo tanto deben ser asignados según esta hipótesis: gastos en defensa, policía, justicia, congreso, deuda pública, comunicaciones, minas y petróleos, etc. (3).

La segunda hipótesis, que va a llevar a una incidencia más progresiva del gasto público, supone que todos los gastos citados benefician en la misma cuantía a la población en los diferentes niveles de ingreso. Obviamente, este supuesto hace que la distribución del ingreso se mejore, pues aumenta en la

(2) Gillespie, W. Irwin, "Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income" Richard A. Musgrave, ed. *Essays in Fiscal Federalism* (Washington, The Brookings Institution, 1967).

(3) Los gastos del Ministerio de Gobierno en Acción Comunal se repartieron entre el 50% más pobre de la población total. Los gastos de inversión del Ministerio de Defensa en Acción Cívico Militar se repartieron proporcionalmente entre el 50% más pobre del sector rural, por ser para inversión en caminos y carretables.

misma suma absoluta los ingresos de todas las clases sociales. Otros gastos, cuya incidencia en el ingreso de las diferentes clases económicas se puede identificar más claramente, tales como educación, salud, agricultura, fomento y obras públicas se trataron por separado. A continuación se estudiará la incidencia de estos últimos gastos en la distribución del ingreso, para luego agregarlos a los resultados obtenidos con los dos supuestos más generales, para los gastos de tipo general, y obtener el efecto total en cada una de las alternativas. Presumiblemente, estas dos alternativas extremas dan las redistribuciones máxima y mínima. La incidencia real se encontrará entre estos dos estimativos.

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO TOTAL (4)
EN EDUCACION Y CULTURA - 1966

La metodología utilizada para ver el efecto del gasto público en educación y cultura fue la siguiente: se clasificaron los gastos según primaria, secundaria, universitaria y otros gastos.

a) Para la educación primaria, se tomaron los datos del número de niños que en cada grado estaban en 1966 en primaria privada y en primaria oficial (5). Por otra parte se calculó el número de niños que teóricamente deberían estar en cada grado de primaria (6) en este año; es decir, teóricamente deberían estar en primer grado todos los niños con siete años de edad, en segundo todos los niños de ocho años en 1966 y así sucesivamente. La diferencia entre los niños que deberían estar en cada grado bajo el criterio de edad escolar y los que actualmente están en cada curso, (pública más privada) da como resultado los niños por fuera de la escuela. Los datos se resumen en el cuadro N° 2 (7), cuadro que sirve de base para la repartición del gasto público en primaria. Se supone entonces, que la población que debiera estar en primaria y que está por fuera de la escuela es la más pobre; la población en primaria privada es la más rica; y por consiguiente, quienes se benefician del gasto público son los niveles intermedios correspondientes. Un ejemplo aclarará lo anterior. Como en tercer año estaban en primaria privada el 12% del total de niños que deberían estar en tercer curso, el 32% estaba por fuera de la educación y el resto, un 56% en la escuela oficial, entonces se supone que los tres primeros deciles de la distribución del ingreso no se benefician del gasto en educación para ese curso ya que esta proporción de niños está por fuera de la escuela. El último decil tampoco porque corresponde a la enseñanza privada y por consiguiente no se benefician del gasto público en este grado. El gasto para ese grado beneficia entonces a

las personas que se encuentran del cuarto al noveno decil de la población. De igual forma se procedió para los demás cursos. En 1º y 2º primaria como puede observarse, no hay gente por fuera de la educación, luego el gasto en educación para 1º y 2º primaria recae sobre los nueve primeros deciles. El 10º no se beneficia, pues se supone que quienes están en primaria privada son los hijos de las personas más ricas. El gasto total por curso resultó de tomar el promedio de gasto en primaria y multiplicarlo por el número de niños en cada grado.

Cuadro N° 2
Población en primaria oficial, primaria privada y población fuera de la educación primaria (1)
por grados
1966

Clases de educación	1er. año	2º año	3er. año	4º año	5º año
Oficial	860.175	521.183	311.374	210.761	149.081
Privada	89.166	70.969	68.556	61.786	58.979
Por fuera	—	—	179.760	262.943	303.270
Total (2)	604.830	583.020	559.690	535.490	511.330

Fuente: DANE. Anuario General de Estadística. Culturales 1966.

(1) La población por fuera de la educación primaria fue obtenida por diferencia entre la población total que debiera estar en cada grado de primaria y la que actualmente está matriculada en primaria pública y privada en cada curso.

(2) Se supuso que la población que debe estar en cada grado teóricamente, es la población total en edad escolar, es decir para 1º el total de niños de 7 años, para 2º el total de niños de 8 años... etc., se hicieron proyecciones para cada edad utilizando las proyecciones del CEDE 1965-1985 y los multiplicadores de Greville para estimar años individuales a partir de grupos quinquenales.

b) La incidencia del gasto público en educación secundaria en los diferentes niveles de ingreso se estimó con los mismos supuestos utilizados en el caso de la primaria. Es decir, la población que debería estar en cada grado de secundaria se estimó según la población entre 12 y 17 años. Es necesario anotar que los datos de población en cada grado en secundaria oficial y privada incluyen toda clase de educación secundaria (industrial, agropecuaria, comercial normalista, complementaria, etc.). El cuadro N° 3 muestra la distribución en cada grado de secun-

(4) Incluye gasto nacional, departamental y municipal en toda clase de educación.

(5) Anuario General de Estadística, 1966-DANE.

(6) Las proyecciones para cada edad se hicieron utilizando las proyecciones del CEDE por rangos de edad 1965-1985. Para desglosar los grupos quinquenales se utilizaron multiplicadores de Greville.

(7) Debido a que las estadísticas del DANE sobreestiman el número de niños en la escuela primaria oficial, estos datos sobreestiman la participación de las familias pobres en el gasto público para la educación.

daria para la enseñanza privada, la enseñanza oficial y la población por fuera de la enseñanza secundaria. De la misma forma que en primaria, se aplican estos porcentajes a la distribución del gasto teniendo en cuenta que quienes quedan por fuera son los más pobres en la distribución y los que están en secundaria privada son los más ricos. El gasto público en enseñanza oficial sólo afecta a los deciles intermedios. El gasto total por curso se obtuvo tomando el promedio del gasto total en secundaria y multiplicándolo por el número de personas en secundaria oficial en cada grado. El gasto total por curso se reparte entonces proporcionalmente entre los deciles correspondientes.

Cuadro N° 3

Población en secundaria total oficial, secundaria privada y población por fuera de la educación secundaria por grados

1966

Tipo de educación	1º Bto. u otra clase	2º Bto. u otra clase	3º Bto. u otra clase	4º Bto. u otra clase	5º Bto. u otra clase	6º Bto. u otra clase
Oficial ..	81.985	50.313	36.564	25.743	17.818	12.466
Privada ..	98.591	66.397	48.488	36.996	21.528	16.359
Por fuera						
(2)	307.630	349.866	261.340	363.885	367.749	359.640
Total (1).	488.206	466.576	446.392	426.624	407.095	388.465

Fuente: DANE. Anuario General de Estadística. Culturales 1966.

(1) Proyecciones según criterio de edad, basados en las proyecciones de población del CEDE; incluye toda clase de educación secundaria, industrial, agropecuaria, comercial, normalista, complementaria, etc.

(2) La población por fuera de la educación secundaria se obtuvo restando del total que debería estar en cada grado de secundaria, la población en secundaria privada y en secundaria oficial.

Los cuadros números 4 y 5 que se incluyen a continuación, señalan respectivamente los gastos totales en primaria y secundaria para cada decil.

c) El gasto público en educación superior se distribuyó tomando como indicador la relación entre la instrucción de los padres de los estudiantes de la Universidad Nacional en 1967 y la de la población masculina de 40-59 años en el censo de 1964 (8) y (9). Al aplicar esta distribución y tomar la instrucción de los padres como un indicador del origen social de los estudiantes universitarios, implícitamente se está suponiendo que existe una relación directa entre el nivel de instrucción de los pobres y sus ingresos. Para ilustrar, si el 30.1% de la población entre 40-59 años era analfabeta en 1964, y solo el 1.8% de los estudiantes de la Nacional tenían pa-

dres analfabetos, el 1.8% del gasto universitario se aplicó al 30% más pobre de la población.

Cuadro N° 4

Distribución de los gastos totales del gobierno en educación primaria

1966

Deciles (de pobres a ricos)	Gasto total (1) (Millones de pesos)
10.....	72.5
10.....	72.5
10.....	72.5
10.....	97.0
10.....	97.0
10.....	97.0
10.....	121.9
10.....	145.3
10.....	145.3
5.....	—
5.....	—
Total.....	969.3

(1) En un principio se trabajó con datos del presupuesto nacional. Sin embargo, debido a la diferencia entre los gastos presupuestales y los gastos reales se hicieron los ajustes para obtener el gasto real en el año, utilizando el informe financiero de la Contraloría General de la República, tomo III, julio 1967.

Cuadro N° 5

Distribución de los gastos totales del gobierno en educación secundaria

1966

Deciles (de pobres a ricos)	Gasto total (Millones de pesos)
10.....	—
10.....	—
10.....	—
10.....	—
10.....	—
10.....	—
10.....	55.1
10.....	89.0
10.....	100.4
5.....	54.0
5.....	4.2
Total.....	302.7

El cuadro N° 6 muestra la distribución del gasto en educación universitaria, según niveles de ingresos.

En este cuadro se observa claramente que los gastos del gobierno en enseñanza universitaria benefician en gran escala a la población con mayores in-

(8) Rama W., Germán. "Origen social de la población universitaria". U. N. N° 3, agosto 1969.

(9) Según Rama se puede suponer que la Universidad Nacional tiene una estratificación que aproximadamente representa la población universitaria. Por esta razón se aplicó, la distribución obtenida en el Censo de la Universidad Nacional al total del gasto en educación superior.

gresos, muy poco a los deciles intermedios y casi nada a los pobres, lo que demuestra el carácter clasi-
sista de la educación pública superior en Colombia.

Cuadro N° 6
Distribución de las transferencias del gobierno en
educación superior

1966

Deciles (de pobres a ricos)	Gasto total (Millones de pesos)
10.....	1.6
10.....	1.6
10.....	1.6
10.....	7.9
10.....	7.9
10.....	7.9
10.....	7.9
10.....	7.9
10.....	49.5
5.....	85.7
5.....	85.7
Total.....	265.2

Los gastos en educación primaria están distribuí-
dos más igualitariamente. Sin embargo, en los tres
primeros deciles el gasto no es lo suficientemente
grande. Estos grupos que incluyen una alta propor-
ción de las familias campesinas, solo se benefician
del gasto en los tres primeros cursos, ya que la ma-
yoría de la población rural solo tiene acceso a estos
niveles.

El gasto en educación secundaria beneficia a la
clase media. El 50% más pobre no recibe casi ningún
beneficio del gasto en esta clase de educación.

Respecto a los otros gastos en educación y cultura
no directamente relacionados con los tres anteriores,
se distribuyeron así:

a) En forma proporcional algunos como deportes,
juegos atléticos, servicios culturales, radiodifusión
y cine educativo, dirección y administración de edu-
cación, etc. Al decir en forma proporcional se indica
que el beneficio o el monto de la transferencia es el
mismo para cada nivel de ingreso o sea para cada
decil de población.

b) A los gastos del gobierno nacional en divulga-
ción y cultura y cursos de capacitación, lo mismo
que el gasto departamental en restaurantes escola-
res, se les aplicó la distribución encontrada para

primaria, puesto que los gastos en cursos de capaci-
tación son para los maestros de primaria y los res-
taurantes escolares benefician a los niños de pri-
maria.

c) A los gastos en especialización profesional, aca-
démica y sociedades culturales, congresos, extensión
cultural, bibliotecas públicas, bandas y orquestas,
teatros, estadios, etc., se les aplicó la misma distri-
bución de la educación superior, pues es evidente
que los gastos culturales en general benefician a los
grupos suficientemente educados como para poder
apreciar museos, conciertos, etc.

d) Los gastos en arqueología y museos, se supuso
benefician al 50% más rico de la distribución y en
forma proporcional.

e) A los gastos de previsión social del sector edu-
cativo se les aplicó las distribuciones de primaria,
secundaria y universitaria, según el nivel de gasto
público en cada sector.

Al consolidar todas las distribuciones obtenidas,
las cuales cubren aproximadamente la totalidad del
gasto nacional, departamental y municipal, y al eli-
minar la duplicación por transferencias, resulta el
cuadro N° 7 en donde se puede observar cómo queda
la distribución del ingreso después de transferencias
en educación.

Es claro que el gasto en educación es una de las
pocas políticas estatales que pueden redistribuir los
ingresos hacia los grupos pobres. Aún en las actua-
les circunstancias, cuando existen algunas fallas en
los sistemas de secundaria y universitaria, se ob-
serva que después del gasto público en educación la
distribución del ingreso se mejora. De lo anterior se
puede concluir que una política redistributiva efi-
ciente podría ser la de:

a) Aumentar los gastos del gobierno para educa-
ción considerablemente, en especial los gastos para
educación primaria y dentro de éstos, los que se
efectúan en el sector rural; y,

b) Transformar los sistemas educativos en secun-
daria y universitaria de tal forma que el beneficio
de la transferencia gubernamental no recaiga sobre
los sectores más ricos.

Podría mejorarse mucho más la distribución del
ingreso utilizando el canal educativo si se opera un
cambio en el gasto, en el sentido de aumentarlo y
dirigirlo hacia las clases menos favorecidas de la
población.

Distribución del ingreso personal después de impuestos totales y gastos en educación y cultura - 1966

Escala de ingresos	Deciles acumu- lados	Ingreso per- sonal después de impuestos (miles)	% del ingreso personal después de im- puestos	Gastos to- tales en educación (miles)	% del total de gastos	Ingreso per- sonal después de impuestos y gastos	% del ingreso personal des- pués de gastos
0 - 1.340.....	10	458.6	0.92	105.5	5.37	564.1	1.09
1.340 - 3.290.....	20	968.0	1.94	105.5	5.37	1.073.5	2.07
3.290 - 3.810.....	30	1.410.3	2.83	105.5	5.37	1.515.8	2.92
3.810 - 6.450.....	40	1.828.2	3.66	141.5	7.21	1.969.7	3.81
6.450 - 6.980.....	50	2.271.8	4.55	141.5	7.21	2.413.3	4.65
6.980 - 10.060.....	60	2.795.9	5.61	170.9	8.71	2.966.8	5.72
10.060 - 12.160.....	70	3.812.6	7.64	259.6	13.23	4.072.2	7.85
12.160 - 20.520.....	80	5.141.7	10.31	297.2	15.14	5.438.9	10.49
20.520 - 36.670.....	90	7.843.2	15.72	357.3	18.20	8.200.5	15.82
36.670 - 1.073.200.....	95	6.411.4	12.85	166.8	8.50	6.578.2	12.69
	100	16.941.6	33.97	111.8	5.69	17.053.4	32.89
Totales.....		49.883.3	100.0	1.962.8	100.0	51.846.4	100.0

Incluye: Gastos nacionales, departamentales y municipales por todo concepto de educación y cultura.

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN HIGIENE
Y SALUD PUBLICA

La gran mayoría de los gastos por este concepto van a sostenimiento de hospitales, centros de salud, campañas contra las enfermedades contagiosas y sanidad ambiental. Por falta de información detallada sobre las características socio-económicas de los beneficiarios de estos servicios, se supuso que el tipo de población que se beneficia de este tipo de gastos está representada por la clientela de uno de los principales hospitales de beneficencia en Bogotá. Por consiguiente, se elaboró una distribución de ingresos de los beneficiarios de los servicios de salud en el Hospital San Juan de Dios (10). Por otra parte, el servicio social del Hospital elaboró un cuadro que clasifica en cinco categorías, según criterios económicos y sociales, el porcentaje de pacientes atendidos. Esta distribución coincide bastante con la consultada directamente y es la siguiente:

Categorías	Intervalos de ingreso anual, pesos de 1966	% de personas
A.....	0 — 2.600	37.9
B.....	2.600 — 6.500	39.5
C.....	6.500 — 13.000	18.5
D.....	13.000 — 26.000	2.8
E.....	26.000 — 39.000	1.3

Se realizó luego la conversión de las escalas, repartiéndolo el gasto total por este concepto según la distribución del ingreso personal después de impuestos.

De esta manera se observa que los dos primeros deciles se benefician del 38% del gasto en salud. Los dos deciles siguientes del 40%; los dos siguientes del 18.5% del gasto, el 7º y 8º decil del 2.8% y 1.3% respectivamente. De donde se puede concluir que la mayor parte del gasto en salud, que no es un monto considerable, recae sobre el 50% más pobre de la población.

En el cuadro N° 8 se muestra la distribución de las transferencias en salud y la distribución del ingreso después del gasto. Se observa que a pesar de ser muy bajo el monto de los gastos por este concepto, la distribución del ingreso se mejora en forma notable; es indudable, que si se aumenta el gasto total en salud la distribución de ingresos mejoraría aún más, pues son los más pobres quienes utilizan el servicio (11). Por otra parte, es también evidente que el país carece de buenos y suficientes servicios

(10) Se consultaron 700 historias clínicas en donde aparece el dato sobre ingresos mensuales, correspondientes a una semana del año 1966. Es posible que para evitar el cobro de tarifas, los pacientes subestimen sus ingresos. Si esto ocurre, el gasto en salud redistribuye el ingreso en una cuantía inferior a la estimada aquí. Se debe hacer un estudio más completo sobre la clientela de los servicios de salud, entre otras cosas para asegurar que se está sirviendo a la parte de la población con menores recursos.

(11) Algunos gastos en salud, como campañas de vacunación y erradicación de malaria son gastos en "bienes públicos" de tipo general, pues toda la población se beneficia de ellos al disminuirse la probabilidad de epidemias. Estos gastos por lo tanto se deberían distribuir en cantidades iguales entre todas las familias. Aunque esto también mejoraría la distribución de ingresos reales, lo haría en menor grado a lo que aparece en la tabla N° 8, en donde por falta de información detallada sobre el tipo de gasto se utiliza la hipótesis arriba explicada para los gastos en salud.

de salud, por lo cual se hace necesario un incremento de este servicio social por parte del Estado.

El gasto en higiene y salud se descompone así:

Conceptos	(Millones de \$ - 66) (12)
Aportes nacionales para hospitales y centros de salud.	65.6
Inversiones (aportes nacionales)	40.7
Aportes departamentales, (Func. e inversión).....	41.0
Aportes de beneficencia	253.0
Aportes municipales (Func. e inversión)	14.0
Ajustes presupuestales	37.9
Total.....	452.2

Las beneficencias proveen una gran proporción de los fondos no nacionales dedicados a salud. La salud es otro de los campos en donde podría actuar el Estado para mejorar la distribución del ingreso y el bienestar social de un gran número de familias en las más bajas escalas de ingreso.

Cuadro N° 8

Distribución del ingreso personal después de impuestos totales y gastos en higiene y salud pública
1966

Deciles acumulados	Ingreso personal después de impuestos totales (millones)	% del ingreso personal después de impuestos	Gastos totales en higiene y salud	% trans-feren-cias	Ingreso personal después de impuestos y gastos en salud	% del ingreso personal después de impuestos y gastos en salud
10	458.6	0.92	85.8	18.96	544.4	1.08
20	968.0	1.94	85.7	18.96	1.053.7	2.09
30	1.410.3	2.83	89.4	19.76	1.499.7	2.98
40	1.828.2	3.66	89.2	19.73	1.917.4	3.81
50	2.271.8	4.55	41.8	9.24	2.313.6	4.60
60	2.795.9	5.61	41.8	9.24	2.837.7	5.64
70	3.812.6	7.64	12.7	2.80	3.825.3	7.60
80	5.141.7	10.31	5.9	1.31	5.147.6	10.22
90	7.843.2	15.72	—	—	7.843.2	15.58
95	6.411.4	12.85	—	—	6.411.4	12.74
100	16.941.6	33.97	—	—	16.941.6	33.66
Totales ...	49.883.3	100.0	452.3	100.0	50.335.6	100.0

Nota: Los intervalos de ingreso son los mismos del cuadro N° 7.

GASTO PUBLICO EN TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Para estimar la distribución del gasto del Ministerio de Trabajo y ver cómo afecta este gasto a la población en los diferentes niveles de ingreso, se su-

puso que de dicho gasto se benefician los obreros organizados, grupo que en general está afiliado al ICSS. Dado este supuesto, el gasto del Ministerio de Trabajo se repartió según la distribución de los ingresos de los cotizantes al Seguro Social. Los resultados se pueden observar en los cuadros 15 y 16. La distribución del ingreso después de los gastos nacionales, departamentales y municipales en trabajo no cambia.

Es útil anotar que la gran mayoría del gasto en previsión social se incluyó en forma separada según el rubro tratado. Ej.: los gastos en previsión social correspondientes a educación y cultura se incluyeron dentro del gasto total en educación. Los gastos considerados del Ministerio de Trabajo fueron los siguientes: cajas de previsión, seguros sociales y otros, como administración del Ministerio, asuntos sindicales, cooperativas, medicina del trabajo, pensionados y accidentes de trabajo, etc.

En este estudio no se incluye un estimativo de la incidencia neta del seguro social sobre la distribución de ingresos. Como en Colombia el Estado no contribuye directamente a este servicio, se consideró que podía no incluirse la incidencia de este servicio, aunque es claro que se justifica un estudio al respecto.

GASTO PUBLICO EN AGRICULTURA

En la estimación del efecto del gasto público en agricultura se consideró la siguiente alternativa:

Se supone que el gasto del gobierno nacional en el INCORA se distribuye entre el 50% más pobre de la población rural. Por otra parte, el gasto que hace el Ministerio de Agricultura, lo mismo que el gasto departamental en fomento agrícola, se distribuye entre el 50% más rico de la población rural.

Los gastos diferentes a los de reforma agraria se distribuyen entre los agricultores más pudientes debido a que la mayoría de ese gasto es para investigación, fomento agrícola y ganadero, defensa y utilización de recursos naturales, todas actividades que por falta de sistemas eficientes de extensión agrícola benefician a los agricultores ricos. Los subsidios a ciertas entidades gremiales tienen el mismo efecto.

De acuerdo con esta hipótesis, se calculó en primer lugar cuántas personas hay en cada intervalo de la

(12) Tabla elaborada con datos suministrados por la Oficina de Planeación y Economía Médica del Ministerio de Salud.

distribución rural. El gasto del INCORA se distribuyó de acuerdo con esos porcentajes (13). Se obtuvo que en el 50% más pobre, la distribución agrícola está incluida en el 40% más pobre de la distribución total.

Como se puede observar, sobre cada intervalo de la distribución total recae un porcentaje diferente del gasto, debido a las diferencias de población agrícola en cada rango de ingreso.

Para distribuir al resto del gasto en agricultura entre el 50% más rico de la población rural se usó la misma metodología descrita anteriormente. Resultó que el 50% más rico de la población rural se incluye dentro del 60% más rico de la población total. En el cuadro N° 9 se señala la distribución de ingresos después del gasto público en agricultura. Se observa que en general, la distribución del ingreso mejora, particularmente debido al gasto en reforma agraria.

Cuadro N° 9
Distribución del ingreso personal después de impuestos totales y gastos en agricultura
(Nacional y departamental)

Intervalos de ingresos (\$ 66)		Deciles acumulados	Diferencias relativas	Ingreso personal después de impuestos totales	% del ingreso en cada decil	Transferencias INCORA (1)	Transferencias ministerio (2)	Transferencias totales	% ingreso personal después de impuestos y gastos
0 -	1.340.....	10	10	458.6	0.92	10.1	16.7	26.8	1.02
1.340 -	3.290.....	20	10	968.0	1.94	27.3	16.7	44.0	2.09
3.290 -	30	10	1.410.3	2.83	36.2	16.7	52.9	3.01
	3.810.....	40	10	1.828.2	3.66	26.4	16.7	43.1	3.80
3.810 -	6.450.....	50	10	2.271.8	4.55		16.7	16.7	4.57
6.450 -	6.980.....	60	10	2.795.9	5.61		16.7	16.7	5.61
6.980 -	10.060.....	70	10	3.812.6	7.64		16.7	16.7	7.63
10.060 -	12.160.....	80	10	5.141.7	10.31		16.8	16.8	10.26
12.160 -	20.520.....	90	10	7.843.2	15.72		16.8	16.8	15.62
20.520 -	36.670.....	95	5	6.411.4	12.85		8.4	8.4	12.75
36.670 -	1.073.200.....	100	5	16.941.6	33.97		8.3	8.3	33.64
Totales.....				49.883.3	100.0	100.0	167.2	167.2	100.0

(1) Se distribuyó el gasto de acuerdo con la población rural en cada intervalo de ingreso (50% más pobre de la población rural).

(2) Se distribuyó el gasto proporcionalmente. Incluye gastos de inversión del Ministerio de Agricultura en campañas agrícolas e investigaciones, además (42.0) de gastos departamentales en fomento agrícola.

GASTO PUBLICO EN FOMENTO

El gasto público en fomento es proporcionalmente uno de los mayores. El fomento se realiza en diferentes actividades: industria, transporte, turismo, vivienda, comercio, agricultura. Por esta razón la metodología utilizada es diferente para cada caso. Se clasificaron los gastos en cinco grupos y para cada uno se utilizó un supuesto diferente:

1) Gastos en acueductos, alcantarillados, electrificación y fomento municipal—La mayoría de los costos de estos servicios se cubren con las tarifas que pagan los usuarios. En Colombia, desde hace algunos años las tarifas de estos servicios no se cobran de acuerdo con el consumo de estos, sino que el costo unitario para usuarios ricos (o con propiedad de alto valor) es superior al costo cobrado a los usuarios más pobres. El sistema de financiar los servicios públicos tiende por lo tanto a mejorar la distribución de ingresos, pues las personas con avalúos catastrales altos subsidian a las personas que viven en viviendas más modestas. El impacto de estas tarifas diferenciales, aunque puede ser importante, no se

estudia aquí debido a que nos hemos limitado a los gastos estatales financiados directamente por recursos tributarios. El cuadro N° 10 muestra la progresividad de las tarifas de servicios públicos en Bogotá.

No obstante, debido al muy rápido crecimiento de las ciudades, y a los problemas políticos relacionados con los aumentos en las tarifas de los servicios públicos, los gobiernos nacional, departamental y municipal hacen frecuentes aportes directos a las empresas públicas, principalmente para financiar la inversión inicial o la ampliación de acueductos, alcantarillados o sistemas de producción y transmisión de electricidad. Los costos de estos servicios cubiertos con los recursos ordinarios de los tres niveles de gobierno se distribuyeron de acuerdo con la distribución de ingresos urbana.

(13) El gasto total del INCORA se dividió entre las personas en la mitad más pobre de la población rural. Dicho gasto per capita, multiplicado por el número de personas del 50% más pobre del sector rural en cada decil de la distribución del ingreso total, dio el gasto del INCORA por decil. Como se verá, el sistema es bastante burdo.

Cuadro N° 10

Tarifas de servicios públicos para residencias en Bogotá - 1971

Avalúo catastral	Acueducto y alcantarillado		Empresa de servicios públicos	Energía eléctrica (b)	
	Primeros 15 M ³	Excesos cobro por M ³	Costo mensual	Costo por K.W.H.	
01 - 15.000	5.00	0.75	0 - 5.25	1 - 200 Kwh.	\$ 0.13
15.001 - 50.000	10.00	1.00	5.25 - 17.50	201 - 500 Kwh.	\$ 0.18
50.001 - 125.000	25.00	1.50	17.50 - 43.75	501 - 700 Kwh.	\$ 0.20
125.001 - 200.000	40.00	1.60	43.75 - 70.00	701 - y más	\$ 0.23
200.001 - 500.000	80.00	1.70	70.00 - 175.00		
500.001 - 1.000.000	100.00	1.80	175.00 - 350.00		
1.000.001 - y más	120.00	2.00	350.00 - y más (a)		

(a) El costo es \$ 0.35 por cada \$ 1.000 de avalúo. La principal función de esta Empresa es el aseo.

(b) Como las familias más pudientes consumen más energía, esta tarifa también es progresiva.

Esto implica suponer que la población urbana se beneficia de estos gastos en la misma proporción en que se distribuyen sus ingresos. Este supuesto puede ser realista si se tiene en cuenta que las personas pobres frecuentemente habitan viviendas sin estos servicios, mientras que las familias en los estratos económicos más altos hacen mayor uso de esos servicios debido a que tienen un mayor inventario de bienes durables que consumen electricidad y agua, (cocinas, neveras, calentadores de agua, etc.). Por otra parte, muy pocas zonas rurales tienen servicios públicos.

También sería posible suponer que los costos de alcantarillado y otros servicios similares se deben distribuir en sumas iguales entre toda la población urbana, pues la higiene, como los gastos en salud, benefician a toda la población de manera similar. Por falta de información, no se adoptó este supuesto, y se distribuyeron todos los gastos según la distribución urbana. Esto puede subestimar el impacto redistributivo de esta categoría de gasto.

2) Gastos realizados en investigación—Estos gastos se repartieron entre el 50% más rico de la población. Aunque la investigación es el tipo de “bien público” que típicamente beneficia de manera similar a toda la población debido al bajo nivel educacional y la falta de sistemas eficientes para difundir el cambio tecnológico a los pequeños productores agrícolas y al gran grupo de artesanos y trabajadores urbanos independientes, parece más realista asignar los beneficios de esta actividad al 50% más rico de la distribución de ingresos.

3) Gastos en fomento del turismo—Los gastos en fomento del turismo benefician a los empresarios de la industria y al grupo de la población que puede

hacer turismo. Por lo tanto, todo este gasto se asignó al 20% más rico de la población.

4) Gastos en vivienda—Estos gastos o sea las transferencias del gobierno nacional al Instituto de Crédito Territorial, se distribuyeron de acuerdo con la distribución de ingresos de los solicitantes de vivienda al Instituto en el año 1964. Se tomó la distribución de los solicitantes y no la de los beneficiarios por no disponer de estos últimos datos, pero es plausible suponer que los adjudicatarios tienen una distribución del ingreso muy semejante a la de los solicitantes. Este supuesto implica que los adjudicatarios son escogidos aleatoriamente entre los solicitantes de vivienda al Instituto de Crédito (14). El porcentaje de personas que se supone se benefician en cada nivel de ingreso fue aplicado al gasto total del gobierno en el ICT. El resultado es como se puede observar en el cuadro N° 11. Del gasto del Instituto en vivienda se benefician principalmente los dos primeros deciles de la distribución total.

5) Otros gastos—Los gastos adicionales para funcionamiento que ascendieron a \$ 49.4 millones, se deben casi exclusivamente a subsidios del transporte. Por esto es razonable suponer que se beneficia el 90% más pobre de la población urbana.

Los gastos en fomento, en términos generales, no producen ningún efecto sobre la distribución del ingreso, con excepción del gasto en vivienda; los demás tienden más bien a beneficiar la parte alta de la distribución.

(14) Como el Instituto toma en cuenta en muchos de sus programas la capacidad de pago de cuotas para hacer las adjudicaciones, es probable que los adjudicatarios tengan mayores ingresos que los solicitantes.

Cuadro N° 11

Distribución del ingreso personal después de impuestos totales y gastos en fomento - 1966

Categorías de ingreso anual \$ 66	Deciles acumulados	Ingreso personal después de impuestos	%	Gastos					Transfe-rencias totales	Ingreso personal después de impuestos y gastos de fomento	% del ingreso personal después de impuestos y gastos
				1	2	3	4	5			
0 - 1.340	10	458.6	0.92	7.1			76.5	5.5	89.1	547.7	1.07
1.340 - 3.290	20	968.0	1.94	20.4			22.3	5.5	48.2	1.016.2	1.99
3.290 - 3.810	30	1.410.3	2.88	.5				5.5	6.0	1.416.3	2.77
	40	1.828.2	3.66	.5			.9	5.5	6.9	1.835.1	3.58
3.810 - 6.450	50	2.271.8	4.55	21.4			.9	5.5	27.8	2.299.6	4.49
6.450 - 6.980	60	2.795.9	5.61	58.2	6.9			5.5	70.6	2.866.5	5.60
6.980 - 10.060	70	3.812.6	7.64	132.2	6.9			5.5	144.6	3.957.2	7.73
10.060 - 12.160	80	5.141.9	10.31	94.4	6.9			5.5	106.8	5.248.5	10.25
12.160 - 20.520	90	7.843.2	15.72	184.3	7.0	9.1		5.4	205.8	8.049.0	15.72
20.520 - 36.670	95	6.411.4	12.85	194.8	3.5	4.6			202.9	6.614.3	12.92
36.670 - 1.073.200	100	16.941.6	33.97	391.0	3.5	4.6			339.1	17.340.7	33.88
Totales		49.883.3	100.0	1.104.8	34.7	18.3	100.6	49.4	1.307.8	51.191.1	100.0

(1) Los gastos nacionales, departamentales (servicios como alcantarillado, electrificación, etc.), y el total de los gastos municipales en fomento, se le aplicó la distribución de ingresos urbanos.

(2) Los gastos en algunas investigaciones se supone recaen sobre el 50% más rico.

(3) Los gastos en turismo se aplicaron al 20% más rico.

(4) Los gastos en vivienda o sea del ICT, se aplicaron según distribución encontrada para los solicitantes del Instituto. Encuesta de demanda de vivienda ICT, 1964.

(5) La gran mayoría de estos gastos fueron para subsidio del transporte. Se supuso para su repartición que recaen en forma proporcional sobre el 90% más pobre de la población urbana.

GASTO DEL GOBIERNO EN OBRAS PUBLICAS

Como la mayoría de los gastos en obras públicas son en vías, la incidencia de este tipo de gasto va a depender primordialmente de los supuestos que se hagan sobre quien se beneficia de la construcción de estas.

La inversión en carreteras beneficia tanto a los usuarios como a los que no las utilizan. Entre los primeros, se pueden distinguir dos tipos principales de usuarios: automóviles y camiones. La inversión en carreteras beneficia a los dueños de automóviles al disminuirles directamente el costo de transporte por kilómetro. En el caso de los camiones, se benefician en parte el propietario y en parte el consumidor de productos transportados.

Parte del costo de las carreteras también beneficia a los propietarios de la tierra a la cual se da acceso con la vía. Una propiedad se valoriza automáticamente al mejorarse el acceso de ésta al mercado de bienes o de trabajo.

En el país no se han hecho estudios de la incidencia del gasto público en carreteras. En el Estado de Louisiana, Estados Unidos, se hizo un estudio de este tipo y se llegó a la conclusión que los propietarios de tierra se beneficiaban del 25% del gasto en carreteras (15). En Colombia, con la creciente experiencia con el impuesto de valorización, se podría

tratar de determinar el grado en que la inversión en carreteras beneficia a los propietarios a través de la valorización de sus terrenos. Lo que sí es poco probable es que, como lo supone el impuesto de valorización, la totalidad del gasto de construcción en carreteras se refleje en mayores valores catastrales.

Una vez determinado el porcentaje del costo de carreteras que se puede asignar como beneficio a los dueños de propiedad inmueble, estos costos se deberían distribuir de acuerdo con el valor catastral de la propiedad total de cada grupo de la distribución de ingresos. Como no tenemos ni la relación entre gastos en carreteras y valorización de la tierra, ni un estimativo de la distribución de la propiedad por escalas de ingreso, en este estudio se resolvió distribuir el gasto en carreteras de acuerdo con la distribución de ingresos, la cual se supone que es muy similar a la distribución de la propiedad por grupos de ingreso.

El remanente de los beneficios, que se debe asignar a los usuarios directos de carreteras, se debe distribuir según el uso de estas por automóviles y camiones. Un método posible para asignar estos beneficios se expone en Gillespie (16), pero una me-

(15) Roos, William D., "Financing Highway Improvements in Louisiana", citado en W. Irwin Gillespie, *op. cit.*, p. 143.

(16) *Op. cit.*, pp. 140-145.

tecnología más útil para el caso colombiano podría ser la siguiente: asignarle a los automovilistas un nivel de los gastos en carreteras proporcional a la proporción de la gasolina total consumida por automóviles (lo cual refleja el uso que éstos hacen del sistema vial). Este gasto a su turno se asignaría a los propietarios de automóviles en cada grupo de ingresos. El gasto remanente se supone que beneficiaría a todos los consumidores de bienes transportados.

Como la propiedad de automóviles está altamente correlacionada con la distribución del ingreso, parece válido para los fines de este estudio distribuir aquellos gastos en carreteras que benefician a los dueños de automóviles según la distribución global del ingreso. El mismo método se puede utilizar para distribuir aquella parte del costo que beneficia a los consumidores, pues el beneficio va a depender de la cantidad de bienes consumidos, lo cual nuevamente está altamente correlacionado con la distribución del ingreso (17).

En resumen, parece lógico, como primera aproximación, distribuir los gastos en carreteras de acuerdo con la distribución de ingresos (18). Según los criterios expuestos, se utilizaron los tres siguientes supuestos para asignar los diferentes tipos de gasto en obras públicas:

1. Se supuso que los gastos en caminos vecinales, y en general en carreteras departamentales, benefician a la población rural conforme a la distribución de ingresos.

2. Los gastos públicos en vías, parques y plazas, y en general todas aquellas obras que se hacen para

el desarrollo urbano de las ciudades, benefician principalmente a la población urbana. Se clasificaron todos estos gastos y se les aplicó la distribución de ingresos obtenida para el sector urbano, de tal manera que el supuesto implica un beneficio para la población urbana en razón directa al porcentaje de ingreso para cada intervalo o grupo de población urbana.

3. A los gastos de obras públicas en carreteras nacionales, ferrocarriles nacionales, reconstrucción y conservación de las mismas, puentes, etc., se les aplicó la distribución de ingresos total, es decir, se supone que este gasto se distribuye en la misma forma en que se distribuye el ingreso total.

En el cuadro N° 12 se observan los resultados obtenidos. Bajo los supuestos anotados anteriormente, la distribución del ingreso después del gasto en obras públicas no parece mejorarse. El beneficio recibido por el sector más pobre de la población es casi nulo. Esto es obvio si se supone que los gastos se distribuyen conforme a las diferentes distribuciones de ingreso.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo descrito anteriormente, se elaboraron dos cuadros resúmenes que señalan el efec-

(17) Estrictamente, la distribución del consumo es menos desigual que la distribución del ingreso debido al hecho de que los ricos ahorran una mayor proporción de sus ingresos.

(18) Dado el poco volumen de pasajeros transportado por los ferrocarriles, la mayoría de los gastos en este tipo de transporte beneficia a los consumidores, y por lo tanto también se justifica la asignación de beneficios según la distribución de ingresos.

Cuadro N° 12

Distribución del ingreso personal después de impuestos totales y gastos en obras públicas (*) - 1966

Intervalos de ingreso (\$-66)	Deciles acumulados	Ingreso personal después de impuestos totales (millones)	% del ingreso personal después de impuestos	Gastos			1+2+3	Ingreso personal después de impuestos y gastos totales	% ingreso personal después de impuestos y gastos
				1	2	3			
0 - 1.340	10	458.6	0.92	0.75	1.2	3.1	5.1	463.7	0.91
1.340 - 3.290	20	968.0	1.94	2.12	20.2	20.0	42.3	1.010.3	1.99
3.290 - 3.810	30	1.410.3	2.83	0.05	23.1	14.9	38.0	1.448.3	2.84
- 3.810	40	1.828.2	3.66	0.05	25.0	17.4	42.5	1.870.7	3.67
3.810 - 6.450	50	2.271.8	4.55	2.23	31.9	28.1	62.2	2.334.0	4.59
6.450 - 6.980	60	2.795.9	5.61	6.06	16.4	29.6	52.1	2.848.0	5.60
6.980 - 10.060	70	3.812.6	7.64	13.77	13.7	51.5	79.0	3.891.6	7.64
10.060 - 12.160	80	5.141.7	10.31	9.84	26.5	47.9	84.2	5.225.9	10.27
12.160 - 20.520	90	7.843.2	15.72	19.21	40.3	78.9	138.4	7.981.6	15.68
20.520 - 36.670	95	6.411.4	12.85	20.29	31.1	90.4	141.8	6.553.2	12.87
36.670 - 1.073.200	100	16.941.6	39.97	40.73	103.4	194.2	338.3	17.279.9	
Totales	100	49.883.3	100.0	115.10	332.8	576.0	1.023.9	50.907.2	100.0

(*) Incluye gasto nacional y departamental en obras públicas.

(1) Al gasto clasificado como urbano (total columna 1) se le aplicó la distribución de ingresos urbana.

(2) Al gasto clasificado como rural (total columna 2) se le aplicó la distribución de ingresos urbana.

(3) Al gasto de la columna 3 se le aplicó la distribución de ingresos total.

to del gasto público sobre la distribución del ingreso. Antes de analizar los resultados es necesario hacer algunas anotaciones de interés en cuanto a los datos básicos de gasto utilizados.

Gastos nacionales

En general se trabajó primordialmente con la ley de presupuesto, pero se tomaron en cuenta los presupuestos adicionales expedidos durante el año, en la medida en que se desembolsaron los dineros. La cifra utilizada para aplicar el gasto público a los diferentes niveles de ingreso es entonces la de gastos efectuados o gastos reales, según el informe financiero de la Contraloría General de la República. No se incluyeron \$ 970.6 millones de pagarés entregados al Banco de la República para cubrir el saldo a cargo del gobierno contra la cuenta especial de cambio. Esta deuda no implica una transferencia real, pues simplemente compensa la pérdida contable ocurrida al efectuarse una devaluación cuando las reservas internacionales son negativas.

Gastos departamentales

Los gastos departamentales en agricultura, obras, educación, salud, trabajo, etc., se agregaron a los respectivos gastos nacionales. Los demás gastos que ascendieron a \$ 245.1 millones fueron tratados según las dos alternativas generales descritas al principio de este capítulo.

Gastos municipales

De igual manera, los gastos municipales en fomento económico, educación y salud, fueron sumados a los respectivos gastos nacionales y departamentales. Otros gastos como justicia, deuda pública municipal, administración y control fiscal, fueron repartidos según las dos alternativas generales y ascendieron a \$ 621.8 millones.

El cuadro N° 13 muestra en forma resumida la composición del gasto total del gobierno según el tratamiento aquí empleado:

Cuadro N° 13

Gastos corrientes del Gobierno General, 1966

Conceptos	(Millones de pesos)
I—Gastos tratados según las dos alternativas generales:	
a) Gastos nacionales	3.204.0
b) Gastos municipales	621.8
c) Gasto departamental	245.1
II—Gastos tratados con supuestos especiales:	
(nacional, departamental y municipal)	5.292.0
III—Gasto total (19)	9.362.9

El cuadro N° 14 presenta los gastos efectivos del gobierno nacional, departamental y municipal por los diferentes conceptos. Se puede apreciar en él cómo están distribuidos los gastos según clasificación presupuestal.

Cuadro N° 14

Clasificación presupuestal de los gastos reales - 1966
(Millones de \$)

Conceptos	Nacional	Departamental	Municipal	Totales
Educación y cultura...	910.6	894.3	143.8	1.948.7
Higiene y asistencia pública	281.1	88.4	82.8	452.3
Trabajo	81.8	150.4	46.4	278.6
Gobierno	82.7	16.5	—	99.2
Relaciones Exteriores...	49.5	—	—	49.5
Justicia	126.1	91.3	112.3	329.7
Defensa	916.1	—	—	916.1
Policía Nacional	515.6	—	—	515.6
Rama jurídica	242.1	—	—	242.1
Congreso, contralorías...	104.9	7.5	—	112.4
Deuda pública	968.5	82.8	346.0	1.384.8
Presidencia de la República	4.3	—	—	4.3
Planeación	4.6	2.6	—	7.2
Estadística	26.8	1.5	1.3	29.6
Servicio Civil	5.3	—	—	5.3
Seguridad Nacional	47.7	—	—	47.7
Aeronáutica Civil	8.7	—	—	8.7
Servicios Generales	24.9	42.9	91.0	161.4
Minas y Petróleos.....	12.2	—	—	12.2
Comunicaciones	39.7	—	—	39.7
Agricultura	235.8	32.1	—	267.9
Dirección de la Admón.	—	—	57.0	57.0
Control Fiscal	—	—	14.2	14.2
Obras Públicas	721.9	309.1	—	1.031.0
Ministerio Público	29.3	—	—	29.3
Total	5.863.6	1.748.6	1.750.7	9.362.9

Los cuadros 15 y 16 resumen cómo queda la distribución después de impuestos y gastos públicos bajo las dos alternativas. Las distribuciones del gasto en cada uno de los conceptos fueron agregadas

(19) A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el monto de ingresos y gastos del Estado según cuentas nacionales y los estimativos resultantes en este estudio. Se observará que las diferencias son muy pequeñas.

1966	Cuentas nacionales	Este estudio
Ingresos tributarios	8.561.0(a)	8.412.8(b)
Gastos del gobierno	9.235.0(c)	9.362.9(d)

- (a) Ingresos tributarios totales menos transferencias.
- (b) Según tasas efectivas de impuestos aplicadas al total de ingreso personal en 1966.
- (c) Total de gastos del gobierno según cuentas nacionales (\$ 9.669.0 millones) menos ICSS (\$ 434 millones) que no están incluidos en el total de gasto público considerado en el estudio.
- (d) Total de gastos corrientes del gobierno considerados en el estudio.

para obtener estos resultados. La primera alternativa considerada como la más realista, mejora poco la distribución del ingreso, aunque aumenta significativamente la participación de los tres primeros deciles y desmejora la del decil más alto. También se beneficia

del gasto público de manera importante el noveno decil, representativo de la llamada clase media. Este resultado contradice la creencia generalizada de que es esta la clase más perjudicada por el sistema fiscal.

Cuadro N° 15

I Alternativa

Distribución de ingresos después de impuestos y gastos totales en 1966

(Millones de \$)

Deciles	Ingreso personal antes de todo tipo de impuestos	% ingreso personal antes de impuestos	Ingreso personal después de impuestos	% ingreso después de impuestos	Gastos públicos generales							% de gastos totales	Ingreso personal después de impuestos y gastos	% ingreso personal después de impuestos y gastos
					Educación y cultura	Higiene y asist. pública	Fomento	Obras públicas	Agri-cultura	Tra-bajo	Otra actividad (1)			
10	524.7	0.9	458.6	0.92	105.5	85.8	88.5	5.1	10.1	.7	6.9	3.23	761.2	1.28
10	1.107.6	1.9	968.0	1.94	105.5	85.7	47.6	42.3	27.3	1.3	11.4	3.43	1.289.1	2.18
10	1.574.0	2.7	1.410.3	2.83	105.5	89.4	5.4	38.0	36.2	7.1	13.6	3.15	1.705.5	2.88
10	2.040.4	3.5	1.828.2	3.66	141.5	89.2	6.3	42.5	26.4	6.4	11.1	3.45	2.151.6	3.63
10	2.623.3	4.5	2.271.8	4.55	141.5	41.8	27.2	62.2	78.2	7.6	4.1	3.87	2.634.4	4.45
10	3.206.3	5.5	2.795.9	5.61	170.0	41.8	70.0	52.1	20.0	32.5	—	4.14	3.183.2	5.37
10	4.372.2	7.5	3.812.6	7.64	259.6	12.7	144.0	79.0	12.8	36.8	—	5.81	4.356.8	7.35
10	5.829.6	10.0	5.141.7	10.31	297.2	5.9	106.3	87.2	19.6	40.9	—	5.92	5.695.8	9.61
10	9.035.9	15.5	7.843.2	15.72	357.3	—	205.4	138.4	19.6	44.2	2.012.0	29.66	10.620.1	17.93
5	7.578.5	13.0	6.411.4	12.85	166.8	—	205.4	141.8	9.2	50.5	1.005.9	16.88	7.991.0	13.49
5	20.403.6	35.0	16.941.6	33.97	111.5	—	401.7	338.3	7.8	50.7	1.005.9	20.46	18.857.5	31.83
Totales	58.296.1	—	49.883.3	100.0	1.962.8	452.3	1.307.8	1.023.9	267.2	278.0	4.070.9	100.0	59.246.2	100.0

(1) Ministerios: Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Policía Nacional, Rama Jurisdiccional, Congreso, Contraloría, Hacienda y Crédito Público, Presidencia, Planeación Nacional, Estadística, Servicio Civil, Seguridad Nacional, Aeronáutica Civil, Servicios Generales, Minas, Comunicaciones, Asamblea, División de la Administración, Control Fiscal, Servicios Varios.

Cuadro N° 16

II Alternativa

Distribución de ingresos después de impuestos y transferencias totales en 1966

Deciles	Ingreso personal antes de todo tipo de impuestos	% ingreso personal antes de impuestos	Ingreso personal después de impuestos	% ingreso después de impuestos	Gastos públicos generales							% de gastos totales	Ingreso personal después de impuestos y gastos	% ingreso personal después de impuestos y gastos
					Educación y cultura	Higiene y asist. pública	Fomento	Obras públicas	Agri-cultura	Tra-bajo	Otra actividad (1)			
10	524.7	0.9	458.6	0.92	105.5	85.8	88.5	5.1	10.1	.7	409.3	7.53	1.163.6	1.96
10	1.107.6	1.9	968.0	1.94	105.5	85.7	47.6	42.3	27.3	1.3	413.8	7.73	1.691.5	2.86
10	1.574.0	2.7	1.410.3	2.83	105.5	89.4	5.4	38.0	36.2	7.1	416.0	7.45	2.107.9	3.56
10	2.040.4	3.5	1.828.2	3.66	141.5	89.2	6.3	43.5	26.4	6.4	413.5	7.75	2.554.0	4.31
10	2.623.3	4.5	2.271.8	4.55	141.5	41.8	27.2	62.2	78.2	7.6	406.5	8.16	3.036.8	5.13
10	3.206.3	5.5	2.795.9	5.61	170.9	12.7	70.0	52.1	20.0	32.5	402.4	8.43	3.585.6	6.05
10	4.372.2	7.5	3.812.6	7.64	259.6	5.9	144.0	79.0	12.8	36.1	402.4	10.11	4.759.2	8.03
10	5.829.6	10.0	5.141.7	10.31	297.2	—	106.3	84.2	19.6	40.9	402.3	10.21	6.098.1	10.29
10	9.035.9	15.5	7.843.2	15.72	357.3	—	205.4	138.4	19.6	44.2	402.3	12.47	9.010.4	15.21
5	7.578.5	13.0	6.411.4	12.85	166.8	—	205.4	141.8	9.2	50.5	201.2	8.28	7.186.3	12.13
5	20.403.6	35.0	16.941.6	33.97	111.5	—	401.7	338.3	7.8	50.7	201.2	11.88	18.052.8	30.47
Totales	58.296.1	—	49.883.3	—	1.962.8	452.3	1.307.8	1.023.9	267.2	278.0	4.070.9	100.0	59.246.2	100.0

(1) Ministerios: Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Policía Nacional, Rama Jurisdiccional, Congreso, Contraloría, Hacienda y Crédito Público, Presidencia, Planeación Nacional, Estadística, Servicio Civil, Seguridad Nacional, Aeronáutica Civil, Servicios Generales, Minas, Comunicaciones, Asamblea, División de la Administración, Control Fiscal, Servicios varios.

La segunda alternativa, mejora la distribución del 50% más pobre de la población, pero los supuestos utilizados pueden ser menos realistas. Como se observó al estudiar cada uno de los gastos por separado, son los gastos del gobierno para salud, vivienda popular, reforma agraria y especialmente para educación, las que pueden mejorar la distribución.

Así por ejemplo, si se llevara a cabo un plan masivo de enseñanza que tenga como propósito garantizarle educación primaria a todos los niños en edad escolar (excepto aquellos que estudian en colegios privados), no cabe duda de que la distribución del ingreso mejoraría.

En un estudio publicado por los autores, se calcularon los costos de un plan educativo de este tipo (20). Estos fueron los siguientes para 1971:

	Costos totales (Millones de \$)
Alternativa I	4.385.5
Alternativa II	3.335.6

Ambas alternativas implican educación para todos los niños y un aumento substancial en los sueldos de los profesores y los gastos de funcionamiento de las escuelas para mejorar la calidad de la instrucción.

Si se supone, de acuerdo con las hipótesis hechas anteriormente, que el gasto total se reparte entre el 85% (21) más pobre de la población en forma proporcional, el efecto sobre la distribución de ingresos sería importante como lo muestra el cuadro N° 17.

Un gasto en educación primaria de este tipo llevaría a mejorar la distribución del ingreso del 30% más pobre en 42% y 33% para las dos alternativas respectivamente y a disminuir la participación del 10% más rico en 9% y 8%. Este ejercicio muestra hasta qué punto la inversión en educación primaria es un mecanismo efectivo para mejorar la distribución de ingresos.

(20) Urrutia Montoya, Miguel y Clara Elsa de Sandoval, **Reforma a la educación pública y sus implicaciones fiscales**. CID. Universidad Nacional, 1970.

(21) Según proyección para 1971, estaría en primaria privada el 15% del total de niños en edad escolar, quienes no se beneficiarían de dicho gasto.

Cuadro N° 17

Distribución del gasto público por niveles de ingreso en educación primaria según dos planes alternativos de reforma a la educación

Deciles	Ingreso personal después de impuestos totales	% Y. P. después de impuestos	Gastos estimados (I alternativa)	Gastos estimados (II alternativa)	Y. personal después de impuestos + gastos (I alternativa)	Y. personal después de impuestos + gastos (II alternativa)	% Y. P. después de impuestos y gastos (I alternativa)	% Y. P. después de impuestos y gastos (II alternativa)
10.....	458.6	0.92	515.9	392.4	974.5	851.0	1.80	1.60
10.....	968.0	1.94	515.9	392.4	1.483.9	1.360.4	2.73	2.56
10.....	1.410.8	2.83	515.9	392.4	1.926.2	1.802.7	3.55	3.39
10.....	1.828.2	3.66	515.9	392.4	2.344.1	2.220.6	4.32	4.17
10.....	2.271.8	4.55	515.9	392.4	2.787.7	2.664.2	5.14	5.01
10.....	2.795.9	5.61	515.9	392.4	3.311.8	3.188.3	6.10	5.99
10.....	3.912.6	7.64	515.9	392.4	4.328.5	4.205.0	7.98	7.90
10.....	5.141.7	10.31	515.9	392.4	5.657.6	5.534.1	10.42	10.39
5.....	7.843.2	15.72	258.3	196.4	8.101.5	8.039.6	14.93	15.11
5.....	—	—	—	—	—	—	—	—
5.....	6.411.4	12.86	—	—	6.411.4	6.411.4	11.81	12.05
5.....	16.941.6	33.97	—	—	16.941.6	16.941.6	31.22	31.83
Total.....	49.883.3	100.0	4.385.5	3.335.6	54.268.8	53.218.9	100.0	100.0

El costo de garantizarle educación primaria a todos los niños se calculó para 1971. El costo en 1966 sería menor, pero se aplican los estimativos para 1971 a la distribución de 1966 por lo que el único propósito de este cuadro es ilustrar el impacto de un mayor gasto en educación primaria sobre la distribución de ingresos. La diferencia de fechas implica una sobre-estimación del impacto redistributivo.

Los gastos en infraestructura, al contrario, no parecen mejorar la distribución neta del ingreso. Dados estos resultados parecería justificarse estudiar la posibilidad de redistribuir el gasto público del sector de infraestructura, que hoy en día se lleva una gran proporción del presupuesto, hacia el sector de

servicios sociales como salud y educación. Esto se justifica aún más si se toma en cuenta el impacto positivo que tienen estos gastos en servicios sociales sobre la productividad de la mano de obra y la tasa de crecimiento de la economía.

Finalmente, es alentador el resultado de que aun en el supuesto pesimista, en que todos los gastos generales se asignan solo al 10% más rico de la población, el sistema fiscal mejora la distribución del ingreso. Esto sugiere que si se hace un esfuerzo para redistribuir el presupuesto con el criterio de beneficiar a los grupos más necesitados, el mecanismo fiscal puede volverse un sistema eficiente de redistribución del ingreso, particularmente si una reforma tributaria incrementa la participación del Estado en el ingreso nacional.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que en el pasado no ha sido fácil en Colombia ni aumentar la carga tributaria ni cambiar la estructura del gasto público para que éste beneficie a los sectores más necesitados. Esto sugiere que no es posible ignorar

la posibilidad de que el mismo Estado, dada la distribución de poder en la sociedad, facilita a través de un orden jurídico-económico el mantenimiento de una distribución de ingresos inequitativa. En ese caso, es poco probable que dentro de la estructura social vigente se utilice realmente el sistema fiscal para modificar la distribución del ingreso.

Por lo tanto, aunque es posible argüir que solo una transformación profunda en la estructura del poder, llevaría a que el Estado pueda actuar de manera benéfica sobre esa distribución, este estudio sugiere que tal vez algunos cambios graduales en la política fiscal pueden llevar poco a poco a una mejor distribución del ingreso y la riqueza aun dentro del orden económico vigente.

LAS ECONOMIAS REGIONALES

LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA DURANTE EL AÑO DE 1970

I — SITUACION SOCIAL

Ligeras alteraciones en el orden público, ampliamente conocidas, se ocasionaron durante el primer semestre del año en las zonas del Bajo Cauca y Magdalena Medio, además de las expectativas políticas de las elecciones para Presidente de la República y cuerpos colegiados. Igualmente la situación social se vio afectada por algunos casos de calamidad pública motivados por el prolongado invierno, que determinó la pérdida de cosechas, daños en carreteras y caminos, particularmente en el noroeste antioqueño.

La enseñanza primaria oficial recibió apreciable impulso. Se crearon 55 nuevos planteles de los cuales el 75% se hallan localizados en zonas rurales; se incorporaron asimismo durante el año 15.000 nuevos alumnos, con un incremento del 10% con respecto al año anterior, correspondiendo el 72% del total a áreas rurales.

Con respecto a la enseñanza media oficial se registró un aumento del 12% en el número de establecimientos y un ascenso del 6% en las matrículas. En dicho año el número de profesores de enseñanza

secundaria oficial llegó a 2.383, de los cuales el 35% eran bachilleres, el 47% normalistas y el 7% licenciados. La asignación presupuestal en el Departamento creció en 12% con un costo promedio de \$ 1.363 por alumno de secundaria y de \$ 425 en primaria.

El índice de precios al consumidor para empleados, en Medellín, observó un aumento del 9.2%, al pasar de 433.9 en diciembre de 1969 a 473.8 para el mismo mes de 1970, con base en el período julio 1954 a junio de 1955 = 100. Respecto a los promedios de los 2 años, el aumento correspondiente de dicho índice fue de 7.85% para empleados y 6.56% para obreros.

El número de afiliados al ICSS en el Departamento registró un incremento de 15.7% debido en parte a la vinculación de este organismo a zonas donde la actividad industrial ha generado nuevas fuentes de trabajo. El Servicio Seccional de Salud Pública en Antioquia contó con \$ 137.9 millones aportados por la Nación, el Departamento, la Beneficencia y recursos adicionales, para atender una población de 3.020.000 habitantes, con 145 hospitales y clínicas de